

Michael Anderheiden (Hrsg.)

25 Jahre Vertrag von Maastricht

Startpunkt für das heutige Europa



Nomos

Michael Anderheiden (Hrsg.)

25 Jahre Vertrag von Maastricht

Startpunkt für das heutige Europa



Nomos

Dieses Werk wurde mit Mitteln der Baden-Württemberg Stiftung gedruckt.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4722-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8988-5 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Grußwort von Guido Wolf MdL, Minister der Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg für den Tagungsband zur Konferenz „25 Jahre Maastrichter Verträge: der Startpunkt für das heutige Europa“ vom 19.-21. Oktober 2017 an der Andrassy Universität Budapest

Die Andrassy Universität Budapest steht - wie ihr Namensgeber Gyula Andrassy zu seiner Zeit - für Völkerverständigung und die Zusammenarbeit benachbarter Staaten in Europa. Graf Andrassy leitete während der Balkankrise in den späten 1870er Jahren die österreichisch-ungarische Politik im Sinne der Neutralität in Bezug auf die Kriege der Türkei mit Serbien und Montenegro und dann mit Russland und verhinderte damit ein Übergreifen der Konflikte. Das ist lange her, aber manche der damaligen Herausforderungen wirken nach und tauchen in neuem Gewand wieder auf. 150 Jahre später steht Europa wieder vor großen Herausforderungen und in einer vielschichtigen Debatte um seine Kernfunktionen und Aufgaben.

Zeit, sich auf einen der entscheidenden Schritte in der jüngeren gemeinsamen europäischen Geschichte zu besinnen – den Verträgen von Maastricht. Ich bin der Andrassy Universität dankbar, dass sie sich mit dieser Tagung zum 25. Jahrestag der Maastrichter Verträge in die aktuellen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskussionen einbringt und den unterschiedlichen Meinungen und Perspektiven eine hochkarätige Plattform bietet. Die Frage der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Ausweitung der Eurozone, der Umgang mit den Flüchtlingen, die zu uns kommen und der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union - das alles sind Themen, die die vorhandenen divergenten politischen Ansichten und Ansätze in Europa deutlich sichtbar machen.

Die Wissenschaft kann hier einen reflektierten und soliden Beitrag mit Weitblick und Niveau leisten, um die Fakten und gemeinsamen Errungenschaften nicht aus dem Blick zu verlieren. Denn es ist, wie der frühere baden-württembergische Ministerpräsident und führende Christdemokrat Erwin Teufel den Sozialdemokraten Kurt Schumacher häufig zitierte: „Politik beginnt mit der Betrachtung der Wirklichkeit.“ Das gilt für alle Betei-

ligten und ist ein taugliches Rezept gegen Konfusion und falsche Schlussfolgerungen.

In diesem Sinne will auch die Andrassy Universität aufklären und Brücken bauen in Europa und bietet deutschsprachigen Akademikern, Intellektuellen und politisch Interessierten ein einmaliges Forum zum Austausch. Die Andrassy Universität ist die erste deutschsprachige Universität außerhalb des deutschen Sprachraumes. Die Universität leistet einen wichtigen Beitrag zur Vermittlung der deutschen Sprache und Kultur in Mittel- und Osteuropa. Das wissen wir zu schätzen.

Die Baden-Württemberg Stiftung hat den Aufbau der Universität seit ihrer Gründung im Jahr 2002 unterstützt durch die Mitgestaltung des Studienganges: „Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaft“ sowie die Vergabe von so genannten „Baden-Württemberg-Stipendien - Andrassy Universität“. Hochschulabsolventen aus Ungarn, aus mittel- und osteuropäischen Ländern, aber auch aus Bayern, Baden-Württemberg und Österreich wurden in einem 4-semesterigen Aufbaustudium für Führungsaufgaben vorbereitet. Die Universität Heidelberg hat dieses Projekt umgesetzt.

Nachdem die Baden-Württemberg Stiftung nun ihr langjähriges Engagement beenden muss, wird sich Baden-Württemberg als Land auch weiterhin nachhaltig für die Andrassy Universität engagieren: Die Landesregierung wird die Finanzierung ihres Beitrags zur Andrassy Universität für mindestens fünf Jahre sicher stellen und bekräftigt damit erneut ihre Absicht, das Engagement für die Andrassy Universität längerfristig fortzuführen. Im Zuge dieser Entwicklung geht die Zuständigkeit für diese Förderung und Partnerschaft auf das Ministerium der Justiz und für Europa über. Dies nimmt den Gründungsgedanken der Universität, der in der Ulmer Erklärung von 2001 festgehalten ist, erneut auf: Mit der Andrassy Universität Budapest sollen das gegenseitige Verständnis und die Integration innerhalb Europas gefördert werden. Auch die Landesregierung sieht die Andrassy Universität weiterhin als wichtige Brücke zwischen Mittel- und Osteuropa und Baden-Württemberg. Unsere Partnerschaft sehe ich deswegen als Gewinn - für die Universität ebenso wie für mein Ressort.

Ich freue mich auf das Miteinander und bin überzeugt, dass die Ergebnisse der Tagung zu den Verträgen von Maastricht, die sie im vorliegenden Band zusammengefasst finden können, einen wichtigen Beitrag zur Zukunft eines geeinten, starken und international wettbewerbsfähigen Europa für alle seine Bürgerinnen und Bürger leisten können!

Grüßwort von Guido Wolf MdL

Ihr
Guido Wolf MdL



Geleitwort

Liebe Leserinnen und Leser,

mit dem vorliegenden Band blicken wir auf die Tagung „25 Jahre Maastrichter Verträge“ zurück, die wir vom 19.10. bis 21.10.2017 gemeinsam mit der Fakultät für Vergleichende Rechts- und Staatswissenschaft an der Andrassy Universität in Budapest durchgeführt haben. Beiträge der Veranstaltung, die in diesem Tagungsband versammelt sind, widmen sich u.a. den folgenden Fragen: Welchen Stellenwert haben die Maastrichter Verträge für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik? Welche Auswirkungen haben die Maastrichter Verträge auf die Regionalpolitik? Was tragen sie für die Zukunft der europäischen Integration bei?

Diese Leitfragen wurden während der Tagung von Vertreter/innen aus Ungarn, Österreich und Deutschland und weiteren Donauländern diskutiert. Der baden-württembergische Minister der Justiz und für Europa, Guido Wolf, unterstrich am Auftaktabend wie wichtig es ist, die Zukunft Europas aktiv mit einer positiven Vision zu verbinden. Die Diskussion zwischen Dr. Ferdinand von Trauttmansdorff, Botschafter a.D. und Professor für Diplomatie an der Andrassy Universität, und Jan Sechter vom Außenministerium der Tschechischen Republik zur praktischen Umsetzung der europäischen Regionalpolitik hat dazu wichtige und eindruckliche Impulse gegeben. Diese und weitere höchst interessante Beiträge sind im vorliegenden Tagungsband dokumentiert.

Die Tagung im Spiegelsaal der Andrassy Universität Budapest rundete das Engagement der Baden-Württemberg Stiftung ab, die sich in den letzten 15 Jahren gemeinsam mit der Universität Heidelberg aktiv am Aufbau der Fakultät für Vergleichende Rechts- und Staatswissenschaft dieser deutschsprachigen Universität in Ungarn beteiligt hat. Die wissenschaftliche Tagung „25 Jahre Maastrichter Verträge: Der Startpunkt für das heutige Europa“ und der vorliegende Tagungsband fassen die Resultate des Engagements der Baden-Württemberg Stiftung für die Andrassy Universität zusammen. Und damit sind sie auch ein Ausgangspunkt und Grundstein für die Verständigung des Landes Baden-Württemberg mit den Partnern über die Zukunft der deutschsprachigen Andrassy Universität Budapest.

Der Auftrag der Baden-Württemberg Stiftung ist es, die Zukunftsfähigkeit Baden-Württembergs zu fördern und zu sichern. Unser Motto: „Wir

stiften Zukunft“ bedeutet für uns ganz besonders, sich für die europäischen Werte und die europäische Einigung einzusetzen. Wir wissen, dass wir ohne diese Grundlagen auf Dauer weder wirtschaftlich, gesellschaftlich noch wissenschaftlich erfolgreich bleiben können.

Lange bevor die Donaunraumstrategie der Europäischen Union ins Leben gerufen wurde, hat die Baden-Württemberg Stiftung mit unterschiedlichen Programmen und Projekten die Heranführung und Einbindung der Menschen und Gesellschaften des Donaunraums an die europäische Wertegemeinschaft gefördert. Heute sind unsere Aktivitäten in das Programm *Perspektive Donau: Bildung, Kultur und Zivilgesellschaft* eingebettet. Sein Ziel ist es, einen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung der EU-Donaunraumstrategie zu leisten. Mit dem *Walter-Hallstein Programm im Baden-Württemberg-STIPENDIUM* setzen wir uns außerdem für den Austausch und die Zusammenarbeit der Verwaltungen in ganz Europa ein.

Ein Leuchtturm unseres europäischen Engagements war die Deutschsprachige Andrassy Universität Budapest. Diese steht für Dialog, Offenheit und Internationalität und ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür, wie Europa zusammenwächst. Sie ist ein Ort der Auseinandersetzung mit europäischen Werten, mit den Rechtssystemen Europas und der Verfassung der Staaten. Damit legt diese herausragende Hochschuleinrichtung Grundlagen für ein freiheitliches und demokratisches Europa und leistet einen wichtigen Beitrag zur Integration des Donaunraums in die Europäische Union.

Wir bedanken uns sehr herzlich bei den Professoren der Universität Heidelberg, die das Fach Vergleichende Rechts- und Staatswissenschaften aufgebaut haben. Unser Dank gilt auch Herrn Professor Michael Anderheiden sowie seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und allen anderen Mitwirkenden der AUB, die diese ertragreiche Tagung möglich gemacht haben. Unser Dank gilt auch den vielen Kolleginnen und Kollegen an den Hochschulen und Verwaltungen der Partnerländer Ungarn, Österreich, der Schweiz und Bayern. Für die gute Zusammenarbeit in all den Jahren danken wir dem Rektor Prof. Dietmar Meyer und dem Altrektor Prof. András Masát der Andrassy Universität und erinnern in diesem Zusammenhang auch an den kürzlich verstorbenen Altrektor Prof. Miklos Kengyel.

Besonders hervorheben wollen wir in diesem Zusammenhang die Beauftragten des Landes Baden-Württemberg. Herr Minister a.D. Klaus von Trotha und Herr Minister a.D. Peter Frankenberg haben wie auch der aktuelle Beauftragte Herr Dr. Claus-Peter Clostermeyer dazu beigetragen, dass das Wagnis, eine Deutschsprachige Universität am Standort Budapest auf-

zubauen, gelungen ist und sich die Entscheidung der damaligen Regierungschefs von Ungarn, Österreich, Bayern und Baden-Württemberg als richtig erwiesen hat.

Die Tagung „25 Jahre Maastrichter Verträge“ hat einmal mehr deutlich gemacht: Europa geht uns alle an. Das Vertragswerk von Maastricht kann mit Leben erfüllt werden, wenn wir als Europäer zusammenhalten und an gemeinsamen Visionen und Zielen arbeiten, die über die nationalen Interessen hinausgehen.

Eine anregende Lektüre und neue Impulse für Europa wünschen Ihnen

Christoph Dahl
Geschäftsführer
Baden-Württemberg Stiftung

Dr. Andreas Weber
Abteilungsleiter
Baden-Württemberg Stiftung

Inhalt

Der Vertrag von Maastricht. Eine Einleitung	11
The effects of the Maastricht Treaty on Hungary's accession to the European Union	27
<i>Endre Juhász</i>	
Ungarns Erwartungen und der Vertrag von Maastricht - Ein Zeitzeugen-Beitrag	35
<i>Georg Paul Hefty</i>	
Keine «Zweitklass-Europäer» schaffen	51
<i>Andreas Oplatka</i>	
Europäische Union und nationale Identität	57
<i>Michael Goldhammer</i>	
Der europäische Binnenmarkt als Einheit	91
<i>Peter-Christian Müller-Graff</i>	
Der ungarische „Beitrag“ zur Binnenmarkt-Rechtsprechung	105
<i>Kornélia Kozák</i>	
Die Auswirkungen der Maastrichter Verträge auf die Rechtssysteme der Beitrittsländer: Ungarn und der Euro	117
<i>Attila Vincze</i>	
Subsidiarität als europäisches Grundprinzip	133
<i>Stefan Oeter</i>	
Subsidiarität in einer politischen Union	161
<i>Hannes Rathke</i>	

Inhalt

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Roundtable-Notizen – <i>Ulrich Hufeld / Sebastian Graf von Kielmansegg</i>	193
Der Europäische Sozialfonds als Instrument europäischer Sozialpolitik – Kontinuität und Impulse durch die Verträge von Maastricht <i>Bettina Schöndorf-Haubold</i>	205
Sozialpolitik als Voraussetzung für Wettbewerb <i>Jan Philipp Schaefer</i>	233
Europäische Territoriale Zusammenarbeit, Grenzräume und ein neuer Ansatz der EU-Kommission <i>Ferdinand Trauttmansdorff</i>	251
Die Entwicklung der europäischen regionalen Politik aus der Sicht der Tschechischen Republik <i>Jan Sechter</i>	265
Autorenverzeichnis	271

Der Vertrag von Maastricht. Eine Einleitung

Vor 25 Jahren stellte der Vertrag von Maastricht eine einschneidende Veränderung für die damalige EG dar: Aus dem Projekt der Eliten wurde eine Vision für die Massen, aus der westeuropäischen Idee *nota bene* eine gesamteuropäische Strategie und aus der Optimierung nationaler wirtschaftlicher Chancen der Hebel für eine politische Balance zwischen den europäischen Mächten. Mittel zu diesem Zweck war ein hochtechnischer „Rahmenvertrag“, durch den die bis dahin bestehenden Verträge geändert, aber nicht ersetzt wurden und die Europäische Union gegründet wurde.¹ Kaum jemand außerhalb der Verhandlungsdelegationen überblickte das Gesamtwerk und ob alle Teilnehmenden wirklich alle Konsequenzen des Werkes vollständig durchschauten, darf bezweifelt werden. Dennoch wurde „Maastricht“ zu dem Pseudonym für den europäischen Neustart. Wenn 25 Jahre später die Europäische Union viele Krisen zugleich erlebt und vielleicht sogar in ihrer Existenz gefährdet werden könnte, so scheint doch eine Rückkehr „hinter Maastricht“ selbst für viele Kritiker und Verächter der EU keine Option. Schon diese Tatsache bietet Anlass genug, an die Besonderheiten des Vertrages zu erinnern, seine Chancen und seine Fallstricke auszuloten (I) und dabei auch die deutsche Sicht der Dinge in eine weitere europäische Perspektive zu rücken (II).

1 Vertrag von Maastricht, ABl. 1992 C 191 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Juli 1992), verabschiedet am 7. Februar 1992, in Kraft getreten am 1. November 1993. Tatsächlich handelte es sich um einen Artikel-Vertrag, so dass es ganz korrekt: „Der Vertrag von Maastricht“, aber „Die Verträge nach Maastricht“ heißen müsste, weil mit der Schachtelung durch den Artikel-Vertrag keine Vorrangstellung einhergeht. Da das inhaltlich Wichtige damit sowohl die Unionsgründung als auch die geänderten Verträge sind, hatte die Tagung, die diesem Band zugrunde liegt, die „Verträge von Maastricht“ geheißen, der Titel dieses Buches ist aber gebräuchlicher.

I. Vom Projekt der Eliten zu einer gesamteuropäischen, politischen Vision für die Massen

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde 1952 mit dem erklärten Ziel gegründet, durch eine Verschmelzung dieser beiden Industriezweige einen weiteren Krieg zwischen Frankreich und Deutschland „materiell unmöglich“ zu machen.² Dem Angebot, sich der entsprechenden Initiative des französischen Außenministers Schumann anzuschließen, kamen neben dem Adressaten Deutschland die Beneluxstaaten und Italien nach. Selbst aufgeputschte Massen sollten in der neuen Ordnung keine Möglichkeit haben, auf die zentralen Industrien für die Waffenproduktion zurückgreifen zu können. Europas Frieden forderte ein antidemokratisches und antipopulistisches Regime, eines, das selbst durch die demokratisch gewählten Parlamente und durch die von ihnen her legitimierten Regierungen nicht kontrollierbar war. Eine von jeden Weisungen aus den Einzelstaaten unabhängige, dagegen sogar taube „Hohe Behörde“ sollte Produktion und Vertrieb der entsprechenden Industrien ausschließlich an Zielen orientieren, die eine nationale Kriegsführung konterkarierten, indem sie gemeinsame Interessen als Grundlage nahm. Der Friede als übernationales³ kollektives Gut wurde heruntergebrochen in die kollektive Verfügungsgewalt über diejenigen Güter, deren Verarbeitung seinerzeit Voraussetzung der Friedengefährdung war. Dennoch: „Friede“ übertrumpfte „Demokratie“.

Die Idee einer „Hohen Behörde“ stand zudem in einer antidemokratischen Tradition. Sie entstammt ironischerweise selbst dem Gedankenkreis der Militärs im Kriege, die sich unter einem gemeinsamen Oberkommando dazu bereitfinden, ihre Kräfte zu bündeln, um auf diese Weise partiku-

2 So Robert Schuman in seiner berühmten Erklärung vom 9. Mai 1950.

3 Das gilt zumindest unter der Voraussetzung, dass zur Zeit der Römischen Verträge das Zeitalter der Nationalstaaten noch bestand. Dazu s. den bezeichnenden Titel des 6. Bandes des Handbuches der Europäischen Geschichte: T. Schieder (Hg.), Zeitalter der Nationalstaaten bis zum Ende des Ersten Weltkrieges. Stuttgart 1968. Die Fortführung des Zeitalters bis in den Beginn der Zeit nach dem 2. Weltkrieg scheint insoweit vertretbar, als sich die neuen Machtblöcke gerade erst herausbildeten und weltweite Vertragswerke zwar bestanden, aber in ihrem internationalen Aufbau gerade wieder die Macht der Nationalstaaten spiegelten.

laren nationalen Interessen⁴ zu begegnen und eine einheitliche Kommandolinie für eine Front oder alle Fronten zu gewinnen. So schlug gegen Ende des 1. Weltkrieges nach entsprechenden Forderungen der französische Marschall Petain ein solches Oberkommando am 14. 12. 1917 vor, es nahm seine Arbeit unter Leitung des französischen Marschalls Foch am 26. März 1918, auf dem Höhepunkt der deutschen „Michaels-Offensive“, auf.⁵ Im 2. Weltkrieg hatten sich die Alliierten in Europa Ende 1943 auf ein „Supreme Headquarter“⁶ unter General Eisenhower verständigt; das Oberkommando der NATO in Brüssel steht in dieser Tradition. Selbst wenn Militärs seinerzeit also „ihren“ nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich gewesen sein sollten,⁷ durch die Einrichtung eines solchen „gemeinsamen Kommandos“ war den nationalen Parlamenten der Zugriff auf die nunmehr „suprastaatliche“ militärische Führung und ihre Aktionen endgültig verwehrt.

Mehr noch: Auf Vorschlag von Jean Monnet wurde bereits am 3. November 1917 auch der Nachschub für die alliierten Truppen einer gemeinsamen, supranational organisierten Behörde unterstellt, dem Allied Maritime Transport Council mit Sitz in London⁸ und auch der Völkerbund hatte nach dem Ende des Krieges entsprechend strukturierte Abteilungen, beide

4 Dazu zählten vor allem die nationale Verfügung über Reservisten, Reserven und Material, aber auch der Frage, wer von mehreren Alliierten den Blutzoll besonders schwieriger Angriffe und Verteidigungsabschnitte tragen soll.

5 Näheres zur Entwicklung der Einrichtung: A. Bach, „Die militärische Operation der französischen Armee an der Westfront Mitte 1917 bis 1918“, in: J. Duppler und G. P. Groß (Hg.), *Kriegsende 1918, Ereignis, Wirkung, Nachwirkung*, München 1999, S. 135-144, S. 139 ff. Die für den Ausgang des Krieges erhebliche Rolle der Einrichtung des gemeinsamen Oberkommandos betonen aus der deutschsprachigen Literatur etwa: P. Graf Kielmansegg, *Deutschland und der erste Weltkrieg*, Stuttgart 2. Aufl. 1980, S. 641; H. Münkler, *Der Große Krieg*, Berlin 2013, S. 694.

6 Genauer: „Supreme Headquarter, Allied Expeditionary Force“ mit Sitz zunächst in London, ab Dezember 1944 in Versailles; das (europäische) „Headquarter“ erhielt seine Weisungen vom „Combined Chiefs of Staff“, einer gemeinsamen amerikanisch-britischen Kommission der militärischen Oberbefehlshaber in Washington D.C.

7 Frankreich war bekanntlich parlamentarische Republik, Großbritannien parlamentarische Monarchie.

8 Das Council hatte vier paritätisch besetzte, mit Mehrheit entscheidende Abteilungen für Transport, Einkauf, Tonnage und Statistik. Anders als die damals bereits bestehenden „executives“ der alliierten Verbündeten für einzelne Güter wie Weizen oder Nitrat sollte das AMTC aber kein Kartell sein. Die USA traten den Gründungsmitgliedern Frankreich, Großbritannien und Italien erst im Oktober 1918 bei.

unter Führung Monnets.⁹ Jean Monnet übertrug also die für das Militär bereits geforderte Struktur 1917 wie 1950 in den (kriegswichtigen) zivilen Bereich.¹⁰ Und die Idee trug sich fort von der Montanunion über EURATOM bis zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den Römischen Verträgen. Die Friedenverfechter lernten von den Militärs, ja sie waren teilweise selbst ehemals militärische oder militärnahe Strategen.

Militärische bzw. militärnahe zivile Organisationsform und antipopulistische sowie antiparlamentarische Stoßrichtungen verbanden sich so in den 1950er Jahren zu einem Projektdesign für Europa, das aber zugleich die unter so großen Opfern verteidigte bzw. wieder gewonnene demokratische Struktur der Einzelstaaten erhalten sollte. Der Friede sollte, europarechtlich gesprochen, Anwendungsvorrang vor der Demokratie bekommen, nicht Geltungsvorrang. Dies gelang dadurch, dass die Aufgaben der suprastaatlichen Behörde thematisch begrenzt und, wichtiger noch, ein zwar notweniger, aber kein hinreichender Teil rechtsverbindlicher Handlungen der Gemeinschaften wurden. Ohne Mitarbeit der nationalen Regierungen konnte die „Hohe Behörde“, die nachmalige Kommission, wegen ihres exklusiven Initiativrechts durch bloßes Nichtstun wie durch aktive Gestaltung und notfalls durch Rücknahme ihrer Initiativen politische Aktionen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts verhindern, aber sie konnte und kann rechtsverbindliche (allgemeine) Maßnahmen nicht von sich aus ins Werk setzen. Bis heute bleiben wenn schon nicht den nationalen Parlamenten,¹¹ dann doch den von ihnen kontrollierten nationalen Regierungen auch in den auf die Europäische Ebene über-

Das Council wurde im März 1919 in das Supreme Economic Council überführt und dort mit anderen Verwaltungsstellen zusammengelegt. Einzelne seiner Abteilungen wurden bei Auflösung des Supreme Economic Council im März 1920 in den Völkerbund überführt. Jean Monnet wurde entsprechend stellvertretener Generalsekretär des Völkerbundes, er verließ diese Position 1923.

9 S. dazu auch Monnets Autobiographie: J. Monnet, *Erinnerungen eines Europäers*. München 1978, S. 76 ff.

10 Dabei ist freilich die Rolle eines Präsidenten der „Hohen Behörde“ oder der „Kommission“ nicht mit der Stellung eines militärischen Befehlshabers vergleichbar. Übertragbar ist die Kollektivstruktur, nicht ihre interne Organisation.

11 Die aber über alle europäischen Gesetzesinitiativen sehr frühzeitig informiert werden, s. „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“, als Teil des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007, *Abl. C* 306 S. 146. Kein Mitglied eines mitgliedstaatlichen Parlamentes kann ernsthaft reklamieren, von einem europäischen Akt der Gesetzgebung nicht informiert gewesen zu sein.

tragenen Regelungsbereichen die (Mit)Entscheidungsbefugnisse vorbehalten.

Entsprechend war es durchaus formal korrekt, wenn die nationalen Regierungen und Parlamente in der Folgezeit nicht müde wurden, die Brüsseler Bürokratie als volksferne Eliten anzuprangern, die mit den Interessen der eigenen Bevölkerung, ihrer Mehrheit oder auch nur einer relevanten Minderheit unter ihnen nicht (notwendig) in Einklang standen.¹² Genau das war aber national politisch so gewollt. Denn unterschlagen wurde und wird bei diesen Vorwürfen geflissentlich, dass die nationalen Regierungen und Parlamente genau solch ein Projekt und dessen administrative Durchführung zu höheren Zwecken, namentlich zum Erhalt von Frieden und Demokratie in den Einzelstaaten, ins Werk gesetzt und aufrecht erhalten hatten. Wer die Kommission als „volksfern“ kritisiert, hat darin bis heute formal recht, aber er greift vor allem das selbst – also das von den eigenen Regierungen und Parlamenten – gewollte und vereinbarte Design an, die Kritik mutiert zur Selbstkritik.

So nimmt es im Rückblick nicht wunder, dass das Projekt der drei europäischen Gemeinschaften in den späten 1960er und dann den 1970er Jahren deutlich an Schwung verloren hatte: Der Friede innerhalb Westeuropas war gesichert und „Brüssel“ wohlfeiler Adressat national orientierter politischer Kritik. Daran änderten auch die Versuche einer organisatorischen demokratischen Stärkung der Gemeinschaften durch die Überführung der Parlamentarischen Versammlung in ein von den Völkern Europas direkt gewähltes Parlament nichts durchgreifend, weil diesem Parlament weder ein Initiativrecht für Regelungsvorschläge noch ein (Allein)Entscheidungsrecht darüber noch eine umfassende Kontrolle der Kommission als „Herrin des Verfahrens“ zugestanden wurde oder bis heute zugestanden wird.

Aber die hochvolatile Situation der 1970er und frühen 1980er Jahre änderte den Stellenwert der Gemeinschaften. Krisen ließen zunächst den Weg in die relative Bedeutungslosigkeit der Gemeinschaften durchaus aufscheinen: Währungs- und auch daraus folgend nationale Finanzprobleme (Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods 1971, in den Folgejahren keine funktionierende Alternative zur Stabilisierung der wichtigsten europäischen Wechselkurse), Wirtschaftsprobleme („Ölkrise“ 1973/74,

12 Es wurde geradezu zur Staatsräson, die Brüsseler Bürokratie zu unterminieren und bisweilen, etwa durch die „Politik des leeren Stuhls“, aktiv zu behindern.

zweite „Ölkrise“ ab 1979, Inflation, (relativ) hohe Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung in wichtigen Mitgliedstaaten), schwindende außenpolitische Bedeutung zwischen den beiden „Blöcken“ nach dem Ende der Kolonialreiche Frankreichs und Großbritanniens (wo außerhalb Europas spielte Europa als solches noch eine wichtige Rolle?), ungelöste innere Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten nach dem Beitritt Großbritanniens („I want my money back!“), schließlich das Aufleben des Kalten Krieges in der Konfrontation zwischen den von Ronald Reagan ab 1980 angeführten USA und einer stalinistischen Gerontokratie in der UdSSR (bis 1985/86), das alles ließ die Europäischen Gemeinschaften als wenig sichtbar, weil kaum gefragt, erscheinen.

Zu dieser wenig aussichtsreichen Stellung der Gemeinschaften trugen auch neue politische Formate bei, denen weniger der Geruch des Antidemokratischen anhaftete, genannt seien beispielhaft die blockübergreifend international organisierte KSZE bzw. OSZE ab 1972 oder ab 1975 die telegene Vernetzung der wichtigsten Industriestaaten in den G-7 Gipfeln. Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften begegneten den genannten Krisen zudem ab 1970 außerhalb des Gemeinschaftsrahmens durch eine freiwillige und rein intergouvernementale Zusammenarbeit in allen Bereichen, die nicht zu den Politikfeldern der Gemeinschaften gehörten. Die damit etablierte Europäische Politische Zusammenarbeit blieb aber säuberlich von den drei Gemeinschaften abge sondert und konnte so bisweilen ebenfalls formal und prozedural als Konkurrenzmodell zu den Gemeinschaften erscheinen. Die EWG war nun ein Format unter mehreren und versprach außerhalb des wirtschaft(srecht)lichen Sachbereichs kein großes Potential zu Konfliktlösung oder gar Steuerung. Und doch war es die prinzipielle Unabschließbarkeit des wirtschaftlichen Bereiches, die der EWG dann zu neuem Ansehen verhalf. Denn Regelungen aus ganz anderen Motiven heraus konnten erhebliche Rückwirkungen auf die Marktbedingungen haben. Wollte man national initiierte und ausgerichtete Rückwirkungen ausschließen, mussten die entsprechenden Regelungsbereiche dem Marktregime unterstellt werden. Genau so geschah es. Um den gemeinsamen Markt zu retten, der nunmehr vorrangig Wohlstand und dann erst den Frieden unter den Mitgliedstaaten sicherte, musste die EWG über diesen gemeinsamen Markt hinaus entwickelt werden. Gegenüber dem bloßen Überleben forderte das „gute Leben“ zunächst weitere Opfer der Demokratie, trug aber zugleich die Chance erweiterter populärer Zustimmung in sich.

So gelang ab dem Frühjahr 1983 („Stuttgarter Erklärung“) eine deutsch-französisch-italienische Annäherung zur Wiederbelebung der Ge-

meinschaften, die dann in den Gipfeln von Fontainebleau 1984 und Mailand 1985 den Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wies. Sie strebte eine Vertiefung der bestehenden Kompetenzen der (Wirtschafts-)Gemeinschaft mit dem Ziel des Binnenmarktes an, der bis Ende 1992 zu erreichen sei. Das Markenzeichen der Gemeinschaften, die suprastaatliche Organisation, wurde dazu partiell auf eine politische Zusammenarbeit in Sachbereichen mit erheblicher Marktrelevanz erweitert, nämlich auf währungspolitische Befugnisse (Art. 20 EEA), die Sozialpolitik (Art. 21), die Kohäsionspolitik (Art. 23), auf Forschung und technologische Entwicklung (Art. 24) und schließlich auf die Umweltpolitik (Art. 25). Auch in diesen Bereichen blieben zwar die europäischen Kompetenzen beschränkt und folgten weitgehend den Grenzen, die sich zuvor bereits teilweise durch Entscheidungen des EuGH, teilweise durch eine Gesetzgebung der Gemeinschaften hart an ihren Zuständigkeitsgrenzen ergeben hatten. Dennoch wurden dadurch die supranationalen Strukturen der Gemeinschaften aufgewertet, weil ihre grundsätzliche Einsetzbarkeit in allen Politikfeldern weithin als Option sichtbar wurde, auch in solchen Feldern, die nicht nur wirtschaftliche Auswirkungen haben, sondern Bürger anders betreffen.¹³ Zum „guten Leben“ gehört eben mehr und anderes als nur materielles Wohlergehen: Sicherheit, Selbstbestimmung in Freiheit und Demokratie, Gesundheit und andere Werte drängten auf überstaatliche Lösungen.¹⁴

Zugleich blieben die klassischen nationalen Politikfelder Inneres, Äußeres und Verteidigung von der Supranationalisierung in der EEA ganz ausgespart; der Kommission wurde nur eine „Beteiligung“ an der Außenpolitik zugestanden (Art. 30), die aber im Gegenzug der Kommission auferlegte, ihre Außenpolitik „kohärent“ zu derjenigen der Mitgliedstaaten in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zu halten. Unter dem Dach

13 Es war deshalb durchaus zeitgemäß, dass Niklas Luhmann 1988 sein Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ vorlegte (Frankfurt 1988), in dem er das Wirtschaftssystem als ein Gesellschaftssystem unter anderen vorstellte, wobei sich die verschiedenen Gesellschaftssysteme durch ihr Kommunikationsmedium unterschieden; die Wirtschaftskommunikation beruht auf Geld, Zahlungen, Preisen. Alles, was preisrelevant ist, ist wirtschaftsrelevant.

14 Die Regelungen der EEA waren eben auch Reaktionen auf Herausforderungen der Zeit: Terrorismus (in praktisch allen Mitgliedstaaten), abgeschüttelte (Militär-)Diktaturen und neue etablierte Demokratien in Griechenland, Spanien, Portugal; anthropozentrisch zentrierter Umweltschutz in der Anti-Kernkraftbewegung, den verschiedenen Bewegungen für gesündere Ernährung und anderen mehr.

der EEA lebte hier das Denken der Europäischen Politischen Zusammenarbeit ergänzt um eine Kommissionsbeteiligung fort. Dennoch zeigte der rechtliche und organisatorische Einbezug eines bedeutenden Teils der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in die Europäischen Gemeinschaften an, dass diese nun als gesamteuropäische Institution ein Primat in (West-)Europa genossen. Obwohl das suprastaatliche Modell nach der Sachlogik der Verträge nur in Randbereichen ergänzt worden war, zeigten die Verantwortlichen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften doch deutlich, dass sie gewillt waren, diesen Gemeinschaften andere Politikbereiche zuzuordnen. Das „Nischenmodell“ Supranationalität wurde damit im Ganzen bei demokratischer Einhegung als gesamtpolitisches europäisches Modell vorstellbar. Es war dieser, in der Zeit häufig übersehene Aspekt der EEA, der im Vertrag von Maastricht und seinen Nachfolgeverträgen dann besonders fruchtbar wurde. Dennoch genügte diese Extension der Supranationalität nicht, die grundsätzliche Demokratie- und Volksferne der EG-Organisation zu überwinden.

Ein zweiter Aspekt der Popularisierung der Europaidee entstand aber aus der Kombination allgemeiner Freizügigkeit in Europa verbunden mit dem 1985 geschlossenen „Schengen-Übereinkommen“, dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ 1989 und dem Schengen-Durchführungsübereinkommen, das im Juni 1990 in Kraft trat und Europäer aus Ost und West Reise- und Aufenthaltsmöglichkeiten faktisch erleben ließ, die wenige Monate zuvor noch völlig undenkbar waren. Diese seinerzeit uneingeschränkt populäre europäische Vereinbarung wurde nur zwei Jahre später mit dem Vertrag von Maastricht an die Europäische Union heran- und dann mit dem Vertrag von Amsterdam jedenfalls für die Mitgliedstaaten der EU in das Unionsrecht eingefügt. Die allen Menschen in Europa gemeinsame oder zumindest verheißungsvoll nahe Stellung als „Staatsbürger der Europäischen Union“ machte das „gute Leben“ mobil und tat damit ein Übriges zur Popularisierung europäischer Ideen.

Neben den Nutzen der Suprastaatlichkeit für viele Lebensbereiche und neben die allgemeine Freizügigkeit, und das hieß zunächst für viele: die Reisefreiheit in Europa, traten weitere Elemente, die die EU auch für den „Normalbürger“ attraktiv erscheinen ließen: Da war die Aussicht auf eine (einigermaßen) stabile, gemeinsame Währung, deren Vorstufen, Rechnungseinheit und Stabilisierungsfunktion schon in den späten 1980er Jahren erkennbar und die zurecht mit der sich andeutenden EU in Verbindung

gebracht wurde.¹⁵ Ferner trieb die gemeinsame europäische Sorge um weitere europäische Kollektivgüter wie etwa den Erhalt der Umwelt entsprechende Nichtregierungsorganisationen zu Massenkundgebungen, die grenzüberschreitende Gefahren thematisierten, welche mit nationalen Regelungen allein nicht mehr aufzuhalten oder umzukehren waren. Stichworte der Zeit waren Tschernobyl, „Saurer Regen“, Waldsterben, Klimawandel, FCKW.

Dasselbe galt für die Sorge um den Weltfrieden, zu dem die Europäer gerade in den frühen 1980er Jahren nicht viel beizutragen wussten: Es ging um ihr Überleben, aber sie spielten keine Rolle; das sollte sich für die Zukunft ändern, eine solche Änderung war durch nationale Alleingänge nicht zu realisieren. Neben die NATO trat wieder die Hoffnung auf ein politikzentriertes europäisches Verteidigungsbündnis, das ohne die USA einen eigenen politischen Standort finden und vertreten sollte. Nicht zuletzt die Kriege im auseinanderbrechenden Jugoslawien schärfte ab dem Juni 1991 in der breiten Öffentlichkeit das Bewusstsein dafür, dass dieses Bündnis jedenfalls nicht gegen die EU und letztlich nur in der EU möglich sein würde und auch international eine Bedeutung haben sollte.¹⁶ Friedenserlangung und –erhalt in ganz Europa, Umweltschutz, Geldwertstabilität¹⁷ und Freizügigkeit waren Themen, die die europäische Öffentlichkeit zu Beginn der 1990er Jahre bewegten und bereits in den 1980er Jahren

15 Bis heute strahlen die „Konvergenzkriterien“ für den Euro in Deutschland als der Teil des Maastrichter Vertrages, der zumindest in der mittleren und älteren Generation im Alltagsbewusstsein verankert ist.

16 Unter Vermittlung der EG schlossen Slowenien, Kroatien und Rest-Jugoslawien am 7. Juli 1991 das „Brioni-Abkommen“, das eine Befriedung Sloweniens herbeiführte, für Kroatien jedoch keine stabile kriegsverhindernde Lösung bot.

17 Der Zusammenbruch Jugoslawiens wurde nicht zuletzt durch eine Hyperinflation mit ausgelöst, die noch die deutsche Inflation von 1923 als begrenzt erscheinen lässt und vor allem die tourismusorientierten Regionen Sloweniens und Kroatiens hart traf. Auf dem Höhepunkt der Krise 1994 war der Dinar praktisch wertlos, gegenüber dem Wert von Anfang 1990 machte er nicht einen milliardstel oder trilliardstel, sondern nur noch einen unvorstellbaren quadrilliardsten Teil aus, eine 1 mit 27 Nullen. Die Inflation war selbstredend verbunden mit schweren ökonomischen Verwerfungen in der Region. Hinzu kam der höchst unterschiedliche Wohlstand innerhalb Jugoslawiens: im reichsten Teil des Landes, Slowenien, war die durchschnittliche Kaufkraft etwa neun Mal so hoch wie im ärmsten Teil des Landes, dem Kosovo. Zum Vergleich: Die Kaufkraft im so gemessen wohlhabendsten deutschen Bundesland (HH: 25242€) liegt in diesem Jahr nur etwa ein Viertel höher als im ärmsten Bundesland (MV: 19356€), im reichsten Landkreis (Starnberg: 33102€) nicht doppelt so hoch wie im ärmsten (Görlitz: 18157€), Quelle:

vielfältig und blockübergreifend beschäftigt hatten. Auf sie reagierte die „große Politik“ mit dem Vertrag von Maastricht, ohne dass aber alle Politikbereiche sofort einem suprastaatlichen Regime unterworfen wurden. Dennoch: Potenziell waren nun alle Politikbereiche in Europa unter einem Dach versammelt, das Nebeneinander von EG und Europäischer Politischer Zusammenarbeit fand ein Ende – zugunsten der zur politischen Union mutierten ehemaligen Wirtschaftsgemeinschaft.

Indem die Europäische Union seit Maastricht Regelungen in praktisch allen Lebensbereichen und Politikfeldern erhalten könnte, weil es nur noch als eine Frage des „wann und wie“, aber nicht mehr des „ob“ erscheint, die Umschichtung von der nationalen auf die europäische Ebene vorzunehmen, muss sich jeder von Europa betroffen fühlen. Wer seit Maastricht national denkt, denkt anachronistisch. Die Idee, man könne zu einem ebenso „guten Leben“ außerhalb der EU gelangen wie in der EU, mag den Brexit befeuert haben, aber die Idee scheint doch auf massiven Fehlinformationen zu beruhen. Das ursprüngliche Instrument der Eliten gegen die Versuchung der Massen wurde durch die Änderung der Zielvorstellung ziemlich genau mit dem Vertrag von Maastricht zum Mittel der Massen, für das eigene Wohlergehen zu sorgen und demokratische Selbstbindung zum eigenen und zum gemeinen Wohl einzusetzen.¹⁸

Freilich waren diejenigen mitzunehmen, die zögerten und nach institutioneller Absicherung verlangten. Dazu wurde der Bestand der „nationalen Identität“ vertraglich garantiert¹⁹ und das Institut der Subsidiarität wenn nicht erfunden, so doch in einem völlig neuen Kontext wiederbelebt.²⁰ Zugleich wurden diejenigen besänftigt, die das europäische Projekt weiterhin vornehmlich als wirtschaftliches Projekt betrachten wollten, indem die bereits in der EEA avisierte Vollendung des Binnenmarktes nun vertraglich

<https://www.gfk.com/de/insights/press-release/kaufkraft-der-deutschen-steigt-2018/>. Die wirtschaftlichen Unterschiede innerhalb der EU müssen heute dagegen Besorgnis erregen, selbst wenn die ärmsten Regionen Europas deutlich besser dastehen als noch vor ein oder zwei Jahrzehnten.

18 Das Bundesverfassungsgericht stellt deshalb in seiner Maastricht-Entscheidung (BVerfGE 89, 155 (185 f.) vom 12.10.1993, und seither immer wieder) die richtige Frage, was denn noch von der Demokratie bleibt, wenn im (nationalen) Parlament nichts Relevantes mehr entschieden wird. Ob es darauf die richtige Antwort gibt, kann hier dahinstehen.

19 Zu deren Bedeutung s. Goldhammer, in diesem Band, S. 57.

20 Zur Subsidiarität die Beiträge von Oeter und Rathke, in diesem Band, S. 133 und 161.

festgestellt wurde.²¹ Ein gemeinsamer Euro sollte die Stärke der DM erhalten, aber die Währungspolitik in die Hand einer Europäischen Zentralbank legen, in der die deutsche Bundesbank „nur“ gleichgewichtiges Mitglied war.²² Im Vorhinein war gar nicht zu erfassen, welches dieser partiell gegenläufigen Institute in der zukünftigen Union eine größere Rolle spielen würde. Kleinere Mitgliedstaaten und Regionalpolitiker konnten mit einer neuen Institution, dem Ausschuss der Regionen, geködert werden²³ und mit der Aussicht auf weitere soziale Transferleistungen, die allerdings vage blieb.²⁴ Schließlich erschien die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als ein weltpolitisch bedingter Imperativ.²⁵ Nach 25 Jahren ist es deshalb an der Zeit, zurückblickend die Bedeutung und die Entwicklung der einzelnen Maßnahmen zu überschauen und zusammenzufassen. Das wird in diesem Band versucht.

II. Von der westeuropäischen zur gesamteuropäischen Strategie – und Perspektive

Über diese Einzelentwicklungen hinaus erhielt der Vertrag von Maastricht aus dem weltpolitischen Umbruch besondere Bedeutung, der durch den Zusammenbruch der sozialistischen Regime in Ost- und zunächst Mitteleuropa entstand. Die deutsche Sicht ist klar: Im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands war dessen Selbstbindung in Europa auf Augenhöhe mit den europäischen Siegermächten unumgänglich, die als Schutzmächte für Westberlin bis zum Mauerfall eine erhebliche Funktion spielten, nun aber drohten, hinter dem größeren Deutschland in die zweite Reihe in Europa zurückgedrängt zu werden. Die europäischen Institutionen durften deshalb dem wiedervereinigten Deutschland kein größeres Gewicht geben als der alten „Bonner Republik“. Die bilaterale Zusammenarbeit gerade mit allen Siegermächten des 2. Weltkrieges war zudem flankierend kräftig

21 Zum Binnenmarkt s. die Beiträge von Müller-Graff und Kozák, in diesem Band, S. 91 und 105.

22 Zur gemeinsamen Währung und ihrer Entwicklung s. Vincze, in diesem Band, S. 117.

23 Zur Situation der Regionalpolitik s. die Ausführungen von Trauttmansdorff und Sechter, in diesem Band, S. 251 und 265.

24 Zu Fonds und der europäischen Sozialpolitik s. die Beiträge von Schöndorf-Haubold und Schaefer, in diesem Band, S. 205 und 233.

25 S. zu ihr den Beitrag von Kielmansegg und Hufeld, in diesem Band, S. 193.

zu fördern. Überdies entsprach es nicht nur einer Art historischer Wiedergutmachung, die Staaten aus dem Einflussbereich der Sowjetunion dann, wenn sich die Chance bot, in die Europäische Union aufzunehmen, soweit sie es wünschten, es manifestierte sich so auch der gesamteuropäische Anspruch der Union. Aus der alten „westlichen“ Sicht lag es deshalb nahe, alle Staaten des ehemaligen Ostblocks gleich zu behandeln und ihnen einen gemeinsamen Einstieg in die Union am gleichen Tag und zu gleichen Bedingungen unter dem Vertrag von Maastricht und den zeitgleich festgelegten „Kopenhagener Kriterien“ zu ermöglichen.

Diese Gleichbehandlung entsprach allerdings in keiner Weise dem Wunsch der Gesellschaften Zentral- und Osteuropas, jeweils als Besondere wahrgenommen zu werden. Was im Westen als Rason erschien, um den Beitritt zu Europa möglichst problemlos organisieren zu können, wurde in diesen Gesellschaften eher als erneute Brüskierung und Hintansetzung erfahren. Die EU, so wollte es scheinen, gehorchte eher eigenen Effizienzüberlegungen und nahm die nationalen und historischen Besonderheiten der einzelnen Gesellschaften nicht wahr. Die sich nach dem Vertrag von Maastricht weiter entwickelnden Grundlagen hin zu den Verträgen von Amsterdam und Nizza bis zum sich entwickelnden Europäischen Verfassungsvertrag schienen den möglichen „neuen Mitgliedern“ zudem immer neue Einstiegsbürden aufzuerlegen. Wer in die EU wollte, konnte das nur zu Bedingungen der EU. Zwar blieben die „Kopenhagener Kriterien“ konstant, nicht aber das Ziel, die EU. Unter bleibenden Bedingungen ein bewegliches Ziel möglichst genau zu avisieren blieb für die Staaten Mittel- und Osteuropas eine jeweils eigene Herausforderung.

Und tatsächlich wird man konzedieren müssen, dass die Besonderheiten der Staaten Mittel- und Osteuropas im Beitrittsprozess weitgehend ausgeblendet blieben. Da gab es Staaten, die Teil der Sowjetunion waren und sich erst aus dieser Union lösen mussten (Litauen, Lettland, Estland, Weißrussland, Ukraine, Moldawien), Staaten wie Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien mit einer langen eigenen Geschichte, sowie die beiden Konglomerate Tschechoslowakei und Jugoslawien, deren weiterer Bestand im Zeitraum von 1989 bis 1992 immer unsicherer wurde; schließlich trennten sich Tschechen und Slowaken friedlich, Jugoslawien zerfiel in einer Reihe von Kriegen, nachdem es gerade noch gelungen war, Slowenien ohne größeren Blutzoll aus Jugoslawien herauszulösen.

Und selbst die selbständig im Ostblock verbliebenen Nationalstaaten hatten sehr unterschiedliche Anfangsvoraussetzungen: Ungarn und Bulgarien hatten 1989 eine gemeinsame Grenze mit dem demokratischen Wes-

ten, obwohl Österreich auch erst im Prozess des EU-Beitritts war. Zudem waren die historischen Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn einerseits und Bulgarien und Griechenland (sowie der Türkei) andererseits jeweils intrikat. Die gemeinsame Grenze mit dem Westen erlaubte aber immerhin, vor 1989 Reformen so anzugehen, dass Kritiker notfalls ohne weiteres in den Westen „entlassen“ werden konnten. Von dieser Möglichkeit machten die Ungarn Gebrauch, weniger die bulgarische Führung. Polen und Rumänen blieb diese Möglichkeit verwehrt; ihre Regierungen versuchten entsprechend, die gesellschaftliche Wut im Lande zu kanalisieren, zu steuern oder zu unterdrücken.

Zusätzlich bestanden überaus unterschiedliche Oppositionsbewegungen. Polens Opposition war breit und tief gestaffelt, mit der katholischen Kirche als zentralem Bezugspunkt und einer Gewerkschaftsbewegung als zeitweise legalem Gesicht. In Ungarn gab es eine starke bürgerliche Opposition, die allerdings längst nicht so einheitlich organisiert war wie in Polen. Anders als in Polen gab es zudem in der Außenwirtschaftspolitik ein Betätigungsfeld für Kräfte, die kapitalistische mit kommunistischen Herangehensweisen verbanden und verbinden mussten. Rumänien war neben dem rückständigen Albanien die brutalste Diktatur in Europa, der Hass richtete sich vor allem gegen Ceausescu und seine Geheimpolizei, nach seinem gewaltsamen Tod war gar nicht so sicher, was die Mehrheit der Rumänen wollte, selbst eine (andersartige) kommunistische Gesellschaftsordnung erschien möglich. Und in Bulgarien war nach dem Sturz des sozialistischen Langzeitherrschers Schiwkow durch die eigenen Leute, einem mühsamen Runden Tisch und den ersten freien Wahlen gar nicht sicher, ob das Land anders als kommunistisch beherrscht werden wollte. Von Slowenien und den drei baltischen Staaten sowie von Moldawien schließlich war noch nicht einmal sicher, ob sie als eigenständige Staaten eine längere Zukunft haben würden.

War schon die politische und historische Ausgangslage der Staaten Mittel- und Osteuropas jeweils sehr eigenständig, so waren die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen erst recht disparat: Teile Polens und Tschechiens, Ungarn und Slowenien schienen am ehesten in der Lage, in einem Binnenmarkt mithalten zu können. Aber wie würden sie sich mittelfristig entwickeln? Das war in der Zeit unmittelbar vor und nach der Wende, also den fünf Jahren von 1988-1992, nicht absehbar. Alle verlangten für diese Staaten und erst recht die anderen, wirtschaftlich nicht so weit entwickelten, europäische Solidarität. Davon bekamen sie wenig. Deutschland konzentrierte sich auf die „fünf neuen Länder“, die übrigen

EU-Staaten übten finanzielle Zurückhaltung und konnten – auf hohem Niveau – auf eigene wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten verweisen.

Es versteht sich aber, dass unter diesen Bedingungen das Beitrittsnarrativ der mittel- und osteuropäischen Staaten stark von demjenigen der westeuropäischen Staaten differiert und sich auch untereinander eine Vielfalt der Positionen entwickelte. Der Vertrag von Maastricht erhält seinen Platz in den nationalen Geschichtsschreibungen in Mittel- und Osteuropa stets von diesem eigenen Beitrittsnarrativ her. An einer Budapester Universität wie der deutschsprachigen Andrassy-Universität versteht es sich von selbst, das ungarische Narrativ mit besonderem Gewicht zu versehen. Der vorliegende Band eröffnet deshalb exemplarisch mit drei Beiträgen zu dieser ungarischen Sicht auf den Beitritt zur EU und in diesem Rahmen zum Vertrag von Maastricht aus der Innensicht eines maßgeblichen Verhandlungsführers,²⁶ der Außensicht der Innensicht eines sprachkundigen akkreditierten Auslandsreporters und –redakteurs²⁷ und aus der notwendig dialektischen Sicht eines immer wieder zurückkehrenden Auslandsungarn (seit 1956).²⁸ Zusammen ergeben sie ein Bild von EU-Beitritt und Beitrittsgrundlagen, das vertraut und doch immer noch für ein deutsches Publikum fremd wirken mag. Zugleich birgt es Erklärungsansätze, die ein wenig die entstandene Rift zwischen den „alten“ westeuropäischen und den „neuen“ zentraleuropäischen Staaten, der sich in den letzten Jahren aufgetan hat, erklären helfen, ohne jedoch politische Nationalismen zu entschuldigen oder zu beschönigen.

Die Beiträge des Bandes beruhen sämtlich auf überarbeiteten Vorträgen und Symposiumsbeiträgen, die vom 19.-21. Oktober 2017 auf einer gemeinsam von der Baden-Württemberg Stiftung und der Andrassy-Universität veranstalteten Tagung gehalten und für den Druck teilweise tiefgreifend überarbeitet wurden. Den Autorinnen und Autoren wurde für die inhaltliche und formale Gestaltung weitgehend freie Hand gelassen, Unterschiede im Erscheinungsbild spiegeln so auch die Persönlichkeit der Autorinnen und Autoren wieder. Der Baden-Württemberg Stiftung und besonders ihrem Geschäftsführer, Herrn Christoph Dahl, und dem langjährigen Gesprächspartner der Universität, Herrn Dr. Andreas Weber, bleibt für die großzügige Finanzierung einer Kraft zur Vor- und Nachbereitung der Tagung und für die Übernahme der kompletten Kosten der Tagung und die-

26 S. den Beitrag von Juhász, in diesem Band, S. 27.

27 S. den Beitrag von Hefty, in diesem Band, S. 35.

28 S. den Beitrag von Oplatka, in diesem Band, S. 51.

ses Bandes aufrichtig Dank zu sagen. Die Tagung und das dazugehörige world-cafe mit über 70 Studierenden hätten ohne die aufopferungsvolle Arbeit von dr. Dora Frey und meinen Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl, Frau dr. Hanna Hittner und Frau Melinda Tieger, nicht so erfolgreich stattfinden können. Zugleich freuen wir uns, dass die Tagung auch der hohen Politik Anlass bot, sich an der Andrassy-Universität und in Budapest auszutauschen und so Kontakte in nicht ganz einfachen Zeiten zu knüpfen.

Budapest, Karlsruhe, im August 2018

Michael Anderheiden

